STAATSCOURANT

Officiële uitgave van het Koninkrijk der Nederlanden sinds 1814.

Nr. 39298

27 juli 2016

Advies Raad van State inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Nader Rapport

6 juli 2016
Nr. 776090
Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

Nader rapport inzake het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het clausuleren van het recht op contact of omgang na partnerdoding.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 22 juni 2015, nr. 2015001098, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 15 juli 2015, nr. W03.15.0187/II, bied ik U hierbij aan.

1. Noodzaak verplichte rechtsgang raad voor de kinderbescherming

De Afdeling onderkent de wenselijkheid van het streven van de regering om rust te creëren voor het kind na een (vermoedelijke) partnerdoding en om te voorkomen dat kinderen tegen hun wil worden gedwongen de (vermoedelijke) dader-ouder te zien.

Uit het ook door de Afdeling aangehaalde WODC-onderzoek komt naar voren dat bijna de helft van de kinderen de ouder en dader nog wil zien en dat de wens van het kind in vrijwel alle gevallen wordt gehonoreerd.[1] Uit hetzelfde onderzoek blijkt hoezeer kinderen na een (vermoedelijke) partnerdoding in een hevig krachtenspel terecht kunnen komen tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de (vermoedelijke) dader en de (vermoedelijke) dader zelf. Geschillen kunnen ontstaan rondom de plaatsing van de kinderen en het contact of de omgang met de gedetineerde ouder. Deze geschillen kunnen soms jarenlang voortduren. Dit is van negatieve invloed op het gevoel van veiligheid en op de ontwikkeling van het kind.

De Afdeling wijst op het bestaan van het handelingsprotocol gezag, contact/omgang en hulp na partnerdoding, op basis waarvan de raad voor de kinderbescherming (de raad) in dit soort gevallen reeds vroeg wordt betrokken. De Afdeling concludeert dat met het handelingsprotocol wordt voorzien in een ‘derde’ die meekijkt en aandacht heeft voor de vraag of en in hoeverre omgang in het belang van het kind is. Met de Afdeling ben ik van oordeel dat het handelingsprotocol van grote betekenis is voor de hulp aan kinderen die worden geconfronteerd met gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding. Het wetsvoorstel sluit dan ook nauw aan op dit protocol en de bestaande praktijk. Nu reeds besteedt de raad op basis van het protocol aandacht aan de wenselijkheid van contact of omgang tussen het kind en de ouder/(vermoedelijke) dader. Het voorstel biedt aan deze praktijk een wettelijke verankering. Op dit moment ontbreekt een specifieke rechtsingang voor de raad voor het laten vaststellen van een omgangsregeling. Met dit wetsvoorstel wordt het verzoek gericht tot de rechter die zich hierover zal uitspreken.

Het voorstel stelt daarmee, in aanvulling op het handelingsprotocol, de rechter in staat al vroeg in het proces een oordeel uit te spreken over de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling. Een onafhankelijk oordeel van de rechter biedt duidelijkheid en kan helpen om rust te creëren. Het moge zo zijn dat, zoals de Afdeling advisering stelt, nabestaanden het ook met een beslissing van een rechter oneens kunnen zijn. Dat neemt niet weg dat de positie van de rechter een wezenlijk andere is dan de positie van een gecertificeerde instelling of voogd. Een gecertificeerde instelling of voogd richt zich op het realiseren van een stabiele en voor de ontwikkeling van het kind optimale opvoeding. De rechter is bij uitstek in staat om een gezaghebbend en onafhankelijk oordeel in het belang van het

[1] Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 73–77.

kind te geven. De beslissing omtrent contact of omgang hoeft vervolgens geen druk te leggen op de relatie tussen het kind, gecertificeerde instelling of voogd en de nabestaanden.

De Afdeling stelt dat het indienen van een verzoek bij de rechter en een behandeling ter zitting zeer belastend is voor het betrokken kind en nabestaanden. Onenigheid zou gedurende de beroepsprocedure ook zijn weerslag kunnen hebben op het kind. In zaken waarin er geen noodzaak is tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang door de rechter, kan de voorgestelde verplichting juist averechts werken, aldus de Afdeling. Ik kan de Afdeling in deze beoordeling ten dele volgen. Uitgangspunt zal steeds zijn dat het verzoek inzake de contact- of omgangsregeling indien mogelijk tegelijkertijd wordt ingediend met het verzoek om een definitieve gezagsvoorziening. De kinderrechter kan deze verzoeken vervolgens samen behandelen. In die gevallen zal de vaststelling van een contact- of omgangsregeling door de rechter niet leiden tot een extra zitting, maar zal het onderzoek hieromtrent worden meegenomen in de reeds gevoerde procedure. Indien voorzienbaar is dat de wens van het kind aan verandering onderhevig is, dan kan de raad daarmee rekening houden in zijn verzoek. Maar ook de rechter kan daarmee rekening houden bij de beoordeling van het verzoek en de vast te stellen duur van de regeling.

Komt het verzoek om contact of omgang van de ouder, en ontzegt de rechter het recht op contact of omgang voor een duur van twee jaar of meer, dan is de ouder de daaropvolgende twee jaar niet ontvankelijk in een nieuw verzoek om contact of omgang. Een kind kan, onafhankelijk van deze termijn, altijd contact of omgang vragen bij de kinderrechter (1:377g BW).
De toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

2. Geen omgang tenzij

Het advies van de Afdeling is gevolgd. Het eerder opgenomen uitgangspunt ‘Geen omgang tenzij’ is geschrapt, waardoor de hoofdregel ook in het geval van partnerdoding blijft gelden. De rechter kan beoordelen of contact of omgang in het belang van het kind is.

3. Ontzegging voor de duur van ten minste twee jaar

Het advies van de Afdeling is deels gevolgd.
De Afdeling stelt dat een voorgeschreven ontzegging van de omgang voor een periode van tenminste twee jaar de mogelijkheden van de rechter om een individuele afweging te maken beperkt. Met de Afdeling ben ik van oordeel dat het mogelijk moet zijn om in het belang van het kind te kiezen voor een kortere termijn van ontzegging van de omgang.
In het algemeen geldt dat indien een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling wordt afgewezen, de verzoeker een jaar later – of als de omstandigheden wijzigen ook eerder – een nieuw verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling kan indienen. Deze wachtperiode van één jaar acht ik te kort in het geval van een ontzegging na partnerdoding. Indien de rechter besluit dat de omgang voor langere tijd moet worden ontzegd, dan is het niet in het belang van het kind dat de ouder telkens na verloop van één jaar opnieuw kan verzoeken om omgang.

Ik heb daarom het voorstel gewijzigd in die zin dat niet de duur van de door de rechter op te leggen ontzegging wordt geregeld, maar de ontvankelijkheid van de ouder na een ontzegging. Na partnerdoding geldt de niet-ontvankelijkheid van de ouder bij een nieuw verzoek om omgang op basis van het voorstel in beginsel voor een periode van twee jaar. Het kind kan wel te allen tijde verzoeken om omgang.
Voor deze verlengde duur van niet-ontvankelijkheid is gekozen omdat de gerechtelijke procedure bij partnerdoding zeer belastend is voor het kind en diens omgeving. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat de ouder die via een juridische procedure contact of omgang wil afdwingen veel stress en onrust teweegbrengt in het gezin. Voorts blijkt dat veel van de betrokken kinderen jaren na de partnerdoding nog steeds in een fragiel evenwicht leefden. Er lijkt volgens de onderzoekers een continue zoektocht naar balans plaats te vinden, waarin het soms lange tijd prima gaat met een kind of een gezin, tot er, bijvoorbeeld door een nieuwe juridische procedure, weer nieuwe belasting ontstaat en het (tijdelijk) minder goed gaat.[2] Met deze verlenging van de in de rechtspraak ontwikkelde termijn van één jaar wordt dus beoogd de rust rond het kind te bevorderen, waarmee het belang van het kind wordt gediend.

Dat deze verruiming van de ontvankelijkheidstermijn na ontzegging past binnen de kaders die zijn gegeven in de door de Afdeling genoemde ontvankelijkheidsbeslissing van het EHRM, Nekvedavicius/

[2] Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 98.

Duitsland,[3] is reeds in de toelichting gemotiveerd. Graag merk ik daarbij nog het volgende op. Het EHRM stelde in de ontvankelijkheidsbeslissing dat een afwijzing van een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen ouder en kind tijdelijk van aard is. Het EHRM stelde deze beslissing evenwel in de sleutel van het bestaan van serieuze conflicten ('real and serious conflicts') tussen de beide ouders van het kind. Het EHRM stelt de verplichting van de staat in dat verband voor als een continue verplichting tot het evalueren van de situatie, in het bijzonder in het licht van de verplichting van de moeder van het kind om omgang tussen de vader en het kind mogelijk te maken. Vastgesteld moet worden dat in geval van partnerdoding geen sprake is van een onwillige ouder die omgang onmogelijk maakt. In die situatie is eerder sprake van een directe afweging van het belang van het kind – bij rust en bij het al dan niet hebben van omgang met de ouder –, tegenover het recht van de ouder op het verzoeken om omgang en de daarmee gepaard gaande verdere stress en onrust voor het kind.

Die situatie kleurt ook de verplichting die rust op de staat. In de ontvankelijkheidsbeslissing Nekvedavicius biedt het Hof hier ook ruimte voor, door op te merken dat '*a fair balance must be struck between the interests of the child and those of the parent and, in striking such a balance, particular importance must be attached to the best interests of the child which, depending on their nature and seriousness, may override those of the parent. In particular, the parent cannot be entitled under article 8 to have such measures taken as would harm the child's health and development.*

In een latere ontvankelijkheidsbeslissing in de zaak Heidemann tegen Duitsland komt deze vraag specifieker aan de orde: *The Court reiterates that the reasons for a suspension of contact rights cannot, as a rule, be regarded as permanent and should generally be re-assessed at regular intervals of at least once per year (see Nekvedavicius, cited above). However, this cannot apply if the re-assessment as such would seriously jeopardise the child's welfare.In the instant case, the court-appointed expert observed that the child showed clear signs of psychological disturbance when his father was merely mentioned. It followed that the child's well-being was threatened by the mere prospect of further examination. In order to allow him to stabilise further, the expert expressly recommended granting him a period of respite from further examination. Under these circumstances, the Court considers that the decision to suspend the applicant's right to personal contact with his son for three years without providing for an intermediate re-examination was justified by the overriding interests of the child.'*[4]
Gelet op het belang van het kind bij rust na een traumatisch verlies van een ouder, is een beperking van de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek door de ouder tot eens in de twee jaar niet onredelijk indien de rechter eerder contact of omgang voor meer dan twee jaar heeft ontzegd. Gelet op de laatstgenoemde ontvankelijkheidsbeslissing zal wel objectief vast moeten staan dat het niet ontzeggen van de omgang én de ontvankelijkheid voor een periode van twee jaar het welbevinden van het kind serieus in gevaar zou brengen. De mening van het kind, een beoordeling van de Raad voor de Kinderbescherming en van onafhankelijke gedragswetenschappers kunnen daarbij een belangrijke rol spelen.

De memorie van toelichting is overeenkomstig het bovenstaande aangevuld.

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

De Minister van Veiligheid en Justitie,
G.A. van der Steur.

[3] EHRM 19 juni 2003 (ontv. beslissing), 46165/99, (*Nekvedavicius/Duitsland*)
[4] EHRM 17 mei 2011 (ontv. Beslissing), 9732/10, p. 6 (*Heideman/Duitsland*)

Advies Raad van State

No. W03.15.0187/II
's-Gravenhage, 15 juli 2015

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 22 juni 2015, no.2015001098, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding, met memorie van toelichting.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld dat in het geval van (vermoedelijke) partnerdoding de rechter altijd oordeelt of contact of omgang (hierna: omgang) in het belang van het kind is op basis van een verzoek van de Raad voor de Kinderbescherming (hierna: de raad). De raad zal, zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld, een onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een omgangsregeling van het kind met de (vermoedelijke) dader-ouder. Op basis van dit onderzoek zal de raad een verzoek indienen tot vaststelling van een omgangsregeling, waarbij de norm is 'geen omgang, tenzij dit in het belang van het kind is'. De norm 'geen omgang, tenzij' geldt ook indien de ouder om omgang verzoekt bij de rechter. In dit laatste geval geldt een ontzegging voor de duur van twee jaar.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft het voornemen om de raad bij alle (vermoedelijke) gevallen van partnerdoding onderzoek te laten doen naar de wenselijkheid van een omgangsregeling van het kind met de (vermoedelijke) dader-ouder. De Afdeling acht echter de noodzaak om de raad in alle gevallen te verplichten een verzoek tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang bij de rechter in te dienen niet dragend gemotiveerd. Daarnaast is de Afdeling niet overtuigd van de noodzaak om als uitgangspunt te nemen dat ouder en kind geen recht hebben op omgang met elkaar, tenzij dat in het belang van het kind is. Dit uitgangspunt levert op zijn minst spanning op met artikel 8 van het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 9, derde lid, van het Internationaal Verdrag voor de Rechten van het Kind (IVRK). Tot slot doorkruist de voorgestelde duur van twee jaar van het ontzeggen van de omgang de mogelijkheden van de rechter om een individuele afweging te maken hetgeen ongewenst is omdat niet uitgesloten kan worden dat er situaties zijn waarin een kortere termijn juist in het belang van het kind zou kunnen zijn. De Afdeling adviseert gelet hierop het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

1. Noodzaak verplichte rechtsgang Raad voor de Kinderbescherming

Thans kan, zonder dat de rechter zich daarover heeft uitgesproken, omgang plaatsvinden tussen een kind en de ouder die zijn of haar andere ouder heeft gedood (verder: dader-ouder) in detentie. Dit wordt in de praktijk onbevredigend gevonden, aldus de toelichting. Nabestaanden hebben blijkens de toelichting aangegeven dat kinderen tegen hun wil hun ouder in detentie 'moeten zien'.[1] Dit vormt de aanleiding voor het wetsvoorstel. De huidige wettelijke regeling is blijkens de toelichting voorts ontoereikend omdat het kind na een dergelijke ingrijpende gebeurtenis rust nodig heeft en geen speelbal mag worden van conflicten tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de (vermoedelijke) dader-ouder, de voogd en de (vermoedelijke) dader-ouder.[2] Daarom wordt voorgesteld dat de raad bij alle (vermoedelijke) gevallen van partnerdoding een onderzoek instelt naar de wenselijkheid van een omgangsregeling van het kind met de (vermoedelijke) dader-ouder en vervolgens een verzoek indient bij de rechter. Hierdoor hoeft de (voorlopige) voogd zich niet meer met deze vaak bij nabestaanden tot weerstand leidende beslissing bezig te houden en kan hij zich richten op het bevorderen van de rust in het gezin, aldus de toelichting.

De Afdeling onderkent de wenselijkheid van het streven van de regering om rust te creëren voor het kind na een (vermoedelijke) partnerdoding en om te voorkomen dat kinderen tegen hun wil worden gedwongen de (vermoedelijke) dader-ouder te zien. De Afdeling merkt echter op dat uit onderzoek naar omgang tussen de (vermoedelijke) dader-ouder en het kind blijkt dat in 94% van de gevallen (79 van 84 dossiers) de wens van het kind om al dan niet omgang te hebben met de dader-ouder wordt

[1] Toelichting, algemeen deel.
[2] Toelichting, algemeen deel, onder het kopje 'Beperken van contact of omgang'.

gevolgd.[3] Bij 5 kinderen werd uit het dossier duidelijk dat hun wens om wel of geen omgang met de dader-ouder te hebben niet is gevolgd. Drie van deze kinderen wilden wel omgang hetgeen niet werd toegestaan, bij twee kinderen gold het omgekeerde.[4] Het onderzoek geeft aan dat het kind nooit tegen zijn wil omgang zou moeten hebben met de dader-ouder.[5] In de twee gevallen uit het onderzoek waarbij kinderen omgang hadden met de (vermoedelijke) dader-ouder terwijl zij aangaven dat niet te willen, kan op basis van het onderzoek niet worden opgemaakt of daar een rechter bij betrokken is geweest, waarom het kind geen omgang wilde en hoe bestendig die wens was. Naar het oordeel van de Afdeling bieden de hiervoor vermelde onderzoeksresultaten geen basis voor de in de toelichting vermelde aanleiding voor het wetsvoorstel, namelijk dat het kind tegen zijn wil de (vermoedelijke) dader-ouder in detentie 'moet zien'.

Daarnaast wijst de Afdeling er op dat sinds 1 december 2013 wordt gewerkt volgens het Handelingsprotocol gezag, contact/omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn (hierna: Handelingsprotocol).[6] Op basis van het Handelingsprotocol verzoekt de raad bij een vermoeden van partnerdoding binnen 24 uur bij de rechtbank om een voorlopige voogdij-maatregel. De uitvoering van een voorlopige voogdij-maatregel wordt opgedragen aan een gecertificeerde instelling. Vervolgens doet de raad onderzoek naar een definitieve gezagsvoorziening, waarbij ook aandacht wordt besteed aan de vraag of en in welke mate omgang met de (vermoedelijke) dader-ouder in het belang van het kind is. De bevindingen van de gecertificeerde instelling, het kinderpsychotraumacentrum en de overwegingen van de pleegouders en/of direct betrokken nabestaanden/verzorgers worden hierin meegenomen. Indien de (vermoedelijke) dader-ouder op enig moment een verzoek tot omgang met zijn kind indient, adviseert de raad desgewenst de rechtbank en worden deze bevindingen eveneens meegenomen.

De hiervoor beschreven handelswijze op grond van het Handelingsprotocol doet de vraag rijzen of de raad in alle zaken verplicht moet worden een verzoek tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang bij de rechter in te dienen. In het advies van de raad naar de definitieve gezagsvoorziening wordt de wenselijkheid van een omgangsregeling immers meegenomen. Daarbij worden de bevindingen van alle bij het kind betrokkenen, waaronder de nabestaanden, betrokken. Niet gebleken is dat de (voorlopig) voogd dit advies van de raad niet serieus neemt. Indien de raad daartoe geen aanleiding ziet en betrokkenen het eens zijn over het al dan niet bestaan van omgang, is er de benodigde rust rond het kind. Het indienen van een verzoek bij de rechter en een behandeling ter zitting is, zo blijkt uit wetenschappelijk onderzoek, zeer belastend voor het betrokken kind en de nabestaanden.[7] In zaken waarin er geen noodzaak is tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang door de rechter, kan de voorgestelde verplichting een verzoek bij de rechter in te dienen en ter zitting te behandelen, juist averechts werken, zoals ook blijkt in de praktijk.[8] Indien de (vermoedelijke) dader-ouder de rechter verzoekt een omgangsregeling vast te stellen, kan deze de omgang ontzeggen op grond van één van de vier ontzeggingsgronden.[9] Ook in dat geval kan de rechter de raad verzoeken om onderzoek te doen naar de wenselijkheid van omgang. Niet gebleken is dat de handelswijze van het relatief recent opgestelde Handelingsprotocol in de praktijk onbevredigend werkt. Juist in situaties van partnerdoding is het aangewezen dat een 'derde' (in dit geval de raad) meekijkt en aandacht verzekerd is voor de vraag of en in hoeverre omgang in het belang van het kind is. Daarin wordt thans via het Handelingsprotocol voorzien.

---

[3] E. Alisic ea, 'Zorg voor kinderen na partnerdoding', Psychotraumacentrum WKZ en Universitair Medisch Centrum Utrecht in opdracht van het WODC, 2014. Het onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding' heeft betrekking op de periode 2003–2012. In die periode zijn 137 biologische ouders van 257 minderjarige kinderen om het leven gebracht door een (ex-)partner. In het onderzoek is eveneens gekeken naar de omgang tussen de (vermoedelijke) dader-ouder en het kind. Van 111 kinderen van wie de dader-ouder geen zelfmoord had gepleegd, was informatie beschikbaar over omgang met de dader-ouder.

[4] E. Alisic ea, 'Zorg voor kinderen na partnerdoding', Psychotraumacentrum WKZ en Universitair Medisch Centrum Utrecht in opdracht van het WODC, 2014, blz. 73.

[5] E. Alisic ea, 'Zorg voor kinderen na partnerdoding', Psychotraumacentrum WKZ en Universitair Medisch Centrum Utrecht in opdracht van het WODC, 2014, blz. 102–103.

[6] Handelingsprotocol gezag, contact/omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen betrokken zijn, ondertekend door de Bureaus Jeugdzorg (BJZ) en landelijk werkende instellingen vertegenwoordigd door Jeugdzorg Nederland, Nationale Politie, Slachtofferhulp Nederland en de Raad voor de Kinderbescherming.

[7] E. Alisic e.a., 'Zorg voor kinderen na partnerdoding', Psychotraumacentrum WKZ en Universitair Medisch Centrum Utrecht in opdracht van het WODC, 2014, blz. 101.

[8] Zie ook de consultatie reactie van E. Alisic en A. Groot namens het Wilhelmina Kinderziekenhuis, 6 januari 2015, waarin zij hun zorgen uiten over het effect van het voorstel wanneer betrokkenen het wél eens kunnen worden over omgang. Gebaseerd op hun onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding' geven zij aan dat het wetsvoorstel in deze gevallen juist tot meer stress bij kinderen en verzorgers kan leiden.

[9] Artikel 1:377a, derde lid, BW luidt: De rechter ontzegt het recht op omgang slechts, indien:
a. omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de geestelijke of lichamelijke ontwikkeling van het kind, of
b. de ouder of degene die in een nauwe persoonlijke betrekking staat tot het kind kennelijk ongeschikt of kennelijk niet in staat moet worden geacht tot omgang, of
c. het kind dat twaalf jaren of ouder is, bij zijn verhoor van ernstige bezwaren tegen omgang met zijn ouder of met degene met wie hij in een nauwe persoonlijke betrekking staat heeft doen blijken, of
d. omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind.

Tot slot merkt de Afdeling op dat het zeer de vraag is of de benodigde rust wordt bewerkstelligd door het beleggen van de beslissing omtrent omgang bij de rechter. Ook met die beslissing zouden nabestaanden het immers oneens kunnen zijn. Onenigheid zou gedurende de beroepsprocedure ook zijn weerslag kunnen hebben op het kind, zodat de benodigde rust niet gegeven is met overheveling van de beslissing omtrent omgang naar de rechter. Bovendien zijn gecertificeerde instellingen professionele instellingen wier taak het is om het belang van het kind te behartigen in gezinnen waarin sprake is van een soms heftige conflictsituatie. Niet is gebleken dat de (voorlopige) voogd thans onvoldoende slaagt in het zo veel als mogelijk creëren van rust in het gezin.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling de noodzaak van een verplichte rechtsgang voor de raad niet dragend gemotiveerd. De Afdeling adviseert dit alsnog te doen en anders de verplichting voor de raad om in alle gevallen een verzoek te doen tot het vaststellen of ontzeggen van de omgang te laten vervallen.

2. Geen omgang, tenzij

Voorgesteld wordt dat de rechter bij de beoordeling van het verzoek tot omgang tussen de (vermoedelijke) dader-ouder en het kind als uitgangspunt hanteert dat de omgang wordt ontzegd, tenzij omgang in het belang van het kind is.[10] Door een kind zijn andere ouder te ontnemen heeft de dader-ouder over het algemeen aangetoond niet in het belang van het kind te handelen en daarom is deze norm gerechtvaardigd, aldus de toelichting.[11] Daarbij wijst de regering er tevens op dat meer dan de helft van de kinderen geen omgang met (vermoedelijke) dader-ouder wenste of hier wisselende wensen over had. De regering acht dit een opvallend hoog percentage afgezet tegen de ‘normaliteit’ van de kinderwens om omgang te hebben met zijn ouder(s). Het concrete geval kan aanleiding geven tot een andere regeling en daarom wordt er door de rechter altijd een individuele afweging gemaakt, aldus de toelichting.[12] De Afdeling merkt hierover het volgende op.

Artikel 8 van het EVRM garandeert het respect voor familie- en gezinsleven (‘family life’). Uit het hebben van family life vloeien voor ouder en kind rechten voort, zoals het recht op omgang. Artikel 9, derde lid, van het IVRK bepaalt eveneens dat het kind recht heeft op persoonlijk contact en omgang met beide ouders als hij van hen is gescheiden, tenzij dit strijdig is met het belang van het kind. Beide artikelen hebben derhalve als uitgangspunt dat ouder en kind recht hebben op omgang met elkaar. Daarvan kan alleen worden afgeweken als omgang niet in het belang van het kind is, of indien dit noodzakelijk is ter bescherming van een in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemd belang. Een afweging daarover dient per geval te worden gemaakt.

De Afdeling merkt op dat de nationale wetgever in beginsel geacht mag worden fundamentele mensenrechten, zoals het recht van ouders en kinderen op omgang met elkaar, als uitgangspunt te hanteren in nationale wetgeving, waarbij van dat uitgangspunt kan worden afgeweken indien dit in het belang van het kind is. In het wetsvoorstel wordt het tegenovergestelde uitgangspunt als dat wat is neergelegd in artikel 8 EVRM en artikel 9, derde lid, IVRK gehanteerd. Dit levert op zijn minst spanning op met deze artikelen. Dat wordt voorzien in een individuele afweging per geval doet daaraan niet af omdat het om het normatieve karakter van het door de wetgever gehanteerde uitgangspunt gaat. Ook het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) benadrukt dat een ouder het recht op omgang slechts wegens gegronde redenen kan worden onthouden, omdat het een fundamenteel element van het recht op family life omvat.[13] Ten aanzien van de gegrondheid van de redenen om van het in deze fundamentele mensenrechten neergelegde uitganspunt af te wijken, merkt de Afdeling het volgende op.

De Afdeling is met de regering van oordeel dat bij (vermoedelijke) partnerdoding sprake dient te zijn van een individuele belangenafweging, waarbij uiteindelijk de belangen van het kind de doorslag geven. Uit onderzoek blijkt dat de wens van kinderen om al dan niet omgang te hebben met de dader-ouder verschilt. 40% van de kinderen wilde wel omgang, 26% niet, 23% was hierover wisselend en 9% had moeite om een voorkeur uit te spreken. Van belang bleek vooral dat het kind niet werd geconfronteerd met ongewenste verzoeken van de dader-ouder om omgang. Omgang met de dader-ouder kon niet per definitie als gezond of juist schadelijk worden gezien.[14] Deze onderzoeksbevindingen nopen niet tot het voorgestelde uitgangspunt, dat haaks staat op hetgeen in genoemde verdragen is neergelegd. Daar komt bij dat gevallen van partnerdoding sterk van elkaar verschillen.

---

[10] Voorgesteld artikel 1:242a, eerste lid, Burgerlijk Wetboek (BW), en voorgesteld artikel 1:377a, vierde lid, BW.

[11] Toelichting, algemeen deel, onder ‘beperken van contact of omgang.

[12] Toelichting, algemeen deel, onder ‘beperken van contact of omgang.

[13] EHRM 8 juli 1987, *NJ* 1988/828, W. tegen het Verenigd Koninkrijk; EHRM 22 juni 1989, *NJ* 1992/705, Eriksson tegen Zweden; EHRM 26 mei 1994, NJ 1995/247, Keegan tegen Ierland.

[14] E. Alisic ea, Zorg voor kinderen na partnerdoding, Psychotraumacentrum WKZ en Universitair Medisch Centrum Utrecht in opdracht van het WODC, 2014, blz. 102.

Het gaat bijvoorbeeld niet alleen om de man die uit jaloezie zijn vrouw om het leven brengt, maar ook om de vrouw die na jarenlange mishandeling ter bescherming van haar kinderen in een daad van wanhoop de man om het leven brengt. Deze realiteit noopt evenmin tot de voorgestelde norm dat de omgang wordt ontzegd, tenzij omgang in het belang van het kind is.

De Afdeling is gelet op het voorgaande van oordeel dat de voorgestelde norm 'geen omgang, tenzij' op zijn minst spanning oplevert met artikel 8 EVRM en artikel 9, derde lid, IVRK terwijl van gegronde redenen om van deze norm af te wijken niet is gebleken. De Afdeling adviseert daarom om van het uitgangspunt 'geen omgang, tenzij' af te zien.

3. Ontzegging voor de duur van ten minste twee jaar

Indien de rechter het verzoek van de (vermoedelijke) dader-ouder tot vaststelling van een omgangsregeling afwijst, stelt de rechter de duur van de ontzegging vast voor ten minste een periode van twee jaar. Binnen de termijn van twee jaar wordt de (vermoedelijke) dader-ouder niet-ontvankelijk verklaard indien hij wederom om omgang verzoekt, aldus de toelichting. Hiermee wordt beoogd de rust rond het kind, voor wie de gerechtelijke procedures bij partnerdoding zeer belastend zijn, te bevorderen.

Zoals onder punt 2 reeds is vermeld en uit diverse reacties op het voorstel blijkt, zijn partnerdodingen waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken complexe, sterk van elkaar verschillende zaken die een casuïstische benadering vereisen. Gelet hierop vermag de Afdeling niet in te zien waarom de termijn voor de ontzegging niet het beste per individueel geval door de rechter kan worden bepaald. De rechter kan een op de zaak toegesneden afweging te maken over de duur van een eventuele ontzegging. Niet uitgesloten kan immers worden dat er situaties zijn waarin het aangewezen is een duur van de periode van ontzegging een jaar te doen zijn en waarin dit ook in het belang van het kind wordt geacht. Het op voorhand vastleggen van de periode van het ontzeggen van de omgang voor de duur van twee jaar beperkt de mogelijkheden van de rechter om een individuele afweging te maken. Dit acht de Afdeling vanwege de sterk van elkaar verschillende zaken en gelet op het belang van het kind onwenselijk.

Daar komt bij dat vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de in de toelichting vermelde redenering dat de duur van twee jaar strookt met de uitspraak van het EHRM in de zaak Nekvedavicius tegen Duitsland. Daar overwoog het EHRM:

'The Court considers that, having regard to the circumstances of the case, particularly the real and serious conflicts between the applicant and the child's mother, the decision taken to deny the applicant a right of access appears to be based on relevant and sufficient grounds. Nevertheless, it has to be noted that the right of access for natural fathers arising out of article 8 is only one, but an important element of the duty to preserve the uniting bonds between father and daughter. In the light of this duty the reasons to deny access cannot be regarded as permanent, but the national courts are under an ungoing obligation to re-assess the situation and to try to overcome any of the obstacles which might hinder granting an even very limited access of the father. Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take the issue up again at regular intervals of at least one year.'[15]

Voorts heeft het Hof het volgende overwogen:

'The Court reiterates that this cannot amount to an unlimited refusal of access, but that a continuous re-examination of the situation is also necessary, in particular in view of the obligation of the child's mother to enable the access of the father to his daughter in regular intervals'.[16]

De Hoge Raad heeft met een beroep op de zaak Nekvedavicius overwogen dat elke afwijzing van een verzoek tot omgang tijdelijk van aard is, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden en 'in ieder geval na verloop van een jaar' opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen.[17]

De regering stelt zich blijkens de toelichting op het standpunt dat uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat de termijn om een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling ontvankelijk te verklaren niet maximaal één jaar is, maar ten minste (at least) één jaar.[18] Daaruit leidt de regering af dat de in het voorstel gekozen ontzeggingstermijn van twee jaar in lijn is met de jurisprudentie van het

[15] EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99, onder 'the law', punt 1b.
[16] Idem.
[17] HR 27 februari 2009, ECLI:NL:HR:2009:BG5045, ro. 3.4.3.
[18] Toelichting, algemeen deel, onder het kopje 'consultatie'.

EHRM, waarbij wordt benadrukt dat het kind altijd zelf om omgang kan vragen bij de rechter.[19]

Het EHRM heeft in de zaak Nekvedavicius overwogen dat het recht op omgang van de vader met zijn kind een belangrijk onderdeel van artikel 8 EVRM is en dat de redenen om de vader de omgang te ontzeggen niet permanent kunnen zijn. Voorts benadrukt het hof het tegengaan van blokkades door de andere ouder en de noodzaak van geregelde herbeoordeling van de situatie. In het licht van deze overwegingen kan worden betoogd dat het hof heeft bedoeld dat de lidstaat de positieve verplichting heeft om een dader-ouder periodiek een rechtsingang te verschaffen teneinde de rechter te laten beoordelen of door gewijzigde omstandigheden de omgangsregeling moet worden herzien waarbij de bewoordingen van het EHRM ('regular intervals of at least one year') en van de Hoge Raad ('in ieder geval' na verloop van een jaar) kunnen worden geïnterpreteerd als 'reeds na een jaar'. Er dienen overtuigende argumenten te worden aangevoerd om de uitspraak van het hof en die van de Hoge Raad anders te lezen. Deze argumenten worden in de toelichting niet gegeven. Gelet op het voorgaande kan niet met zekerheid worden gesteld dat de voorgestelde termijn van twee jaar strookt met de uitspraak van het hof.

Gelet op de sterk van elkaar verschillende situaties van partnerdoding en de daarbij passende casuïstische benadering adviseert de Afdeling af te zien van de verplichting de omgang in alle gevallen voor twee jaar te ontzeggen.

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

De vice-president van de Raad van State,
J.P.H. Donner.

[19] Op grond van artikel 1:377g BW of artikel 1:253a, vierde lid, juncto 1:377g BW.

Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het in het belang van het kind wenselijk is om het recht op contact of omgang te beperken van de ouder die de andere ouder heeft gedood, en dat daartoe Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek dient te worden gewijzigd;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

ARTIKEL I

Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek wordt als volgt gewijzigd:

A

Na artikel 242 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 242a

1. Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, stelt de raad voor de kinderbescherming een onderzoek in naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld. Op basis van dit onderzoek verzoekt de raad voor de kinderbescherming de kinderrechter een contact- of omgangsregeling met het kind vast te stellen. Het verzoek vermeldt tevens de duur van de verzochte regeling.

2. Het contact of de omgang wordt ontzegd, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is.

B

In artikel 253a, tweede lid, onderdeel a, wordt 'derde lid' vervangen door: derde en vierde lid.

C

Aan artikel 377a wordt een nieuw vierde lid toegevoegd, luidende:

4. Indien de ene ouder wordt verdacht van het doden van de andere ouder, of indien de ene ouder is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, ontzegt de rechter het recht op omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. De rechter stelt de duur van de ontzegging vast, voor tenminste een periode van twee jaar.

ARTIKEL II

Aan de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek wordt een nieuw artikel 28a ingevoegd, luidende:

Artikel 28a

Artikel 242a blijft buiten toepassing ten aanzien van de ouder die als verdachte is aangemerkt of is veroordeeld vanwege het doden van de andere ouder, vóór het tijdstip van inwerkingtreding van artikel I van de wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek in verband met het beperken van het recht op contact of omgang na partnerdoding.

ARTIKEL III

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

Het recht op contact of omgang van de ouder met zijn kind is een fundamenteel recht. Over contact wordt gesproken als de ouder het gezag heeft over het kind; omgang ziet op de situatie dat de ouder geen gezag heeft over het kind. Ook indien de ene ouder de andere ouder heeft gedood, heeft deze ouder recht op contact of omgang met zijn kind. Per jaar vinden gemiddeld 14 partnerdodingen plaats. Het contact of omgang van het kind met de ouder die de andere ouder heeft gedood kan thans plaatsvinden zonder dat de kinderrechter zich hierover heeft uitgesproken. In de praktijk blijkt deze werkwijze onbevredigend te worden bevonden. Nabestaanden hebben aangegeven dat kinderen tegen hun wil hun ouder in de gevangenis 'moeten zien'. Tegen deze achtergrond is in het Algemeen Overleg slachtofferbeleid van 28 april 2013 een wetswijziging aangekondigd.

Het wetsvoorstel stelt voor dat in het geval van (vermoedelijke) partnerdoding de kinderrechter altijd oordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is op basis van een verzoek van de raad voor de kinderbescherming. De raad voor de kinderbescherming (raad) zal zodra hij van de verdenking of veroordeling in kennis is gesteld een onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder. Op basis van dit onderzoek zal de raad een verzoek indienen tot vaststelling van een contact- of omgangsregeling, waarbij de norm is geen contact of omgang, tenzij. Voorts stelt het wetsvoorstel voor dat de ouder die contact of omgang verzoekt bij de kinderrechter, geen contact of omgang wordt verleend, tenzij dit in het belang van het kind is. De procedure en de redenen hiervoor worden in deel II (artikelen) nader uiteengezet.

Achtergrond wetsvoorstel

Per jaar vinden gemiddeld 14 partnerdodingen plaats waarbij ongeveer 26 kinderen een biologische ouder verliezen. Deze gebeurtenis heeft een grote impact op kinderen: het bepaalt hun leven, zowel op korte als lange termijn. Vaak verliezen kinderen hierdoor hun beide ouders: de slachtoffer-ouder is gedood, terwijl de dader-ouder in de regel gedetineerd is. Deze kinderen rouwen om het verlies van de gedode ouder en moeten dit trauma zien te verwerken. Jegens de andere ouder hebben zij conflicterende gevoelens: boosheid en wrok, vaak echter gemengd met loyaliteit, zeker indien deze ouder vóór de gebeurtenis een goede relatie had met zijn of haar kind. Daarnaast raken kinderen bij veelal noodzakelijke verhuizingen hun vertrouwde woonplek en directe sociale omgeving kwijt. Uit het WODC-onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding' uit 2014 blijkt dat er bij 92 procent milde of ernstige zorgen zijn. Bij 82 procent van de kinderen worden stressklachten gesignaleerd. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om angsten, slaapproblemen, teruggetrokken gedrag, woede, 'shock', lichamelijke onrust, slecht of niet eten, en gevoeligheid voor harde geluiden. Ook gedragsproblemen, zoals angst, depressie en agressief gedrag worden regelmatig gerapporteerd, evenals een verminderde kwaliteit van leven.[1]

Na een (vermoedelijke) partnerdoding kunnen deze kinderen in een hevig krachtenspel terechtkomen tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de dader en de dader zelf. Geschillen kunnen ontstaan rondom de plaatsing van de kinderen en het contact of de omgang met de gedetineerde ouder. Deze geschillen kunnen soms jarenlang voortduren. Dit is van negatieve invloed op het gevoel van veiligheid en op de ontwikkeling van het kind.
In het algemeen zal de kinderrechter een gecertificeerde instelling benoemen tot voogdij-instelling. In deze complexe situaties moet de gecertificeerde instelling beslissingen nemen met verstrekkende gevolgen. Zo moeten besluiten worden genomen over de (voorlopige) verblijfplaats van de kinderen. Ook dient te worden beoordeeld of contact of omgang moet plaatsvinden met de dader-ouder. Dit zijn lastige beslissingen die bovendien op weerstand kunnen stuiten bij de nabestaanden. Vaak is het voor grootouders van de zijde van het slachtoffer moeilijk om te accepteren dat hun kleinkinderen op bezoek 'moeten', al dan niet op last van de voogdij-instelling, bij degene die hun dochter of zoon (vermoedelijk) heeft omgebracht. Ook hebben nabestaanden aangegeven dat de kinderen tegen hun wil hun ouder in de gevangenis 'moeten' zien.

Beperken van contact of omgang

Het omgangsrecht vindt zijn grondslag in het recht op eerbiediging van het familie- en gezinsleven dat het recht omvat om van elkaars gezelschap te genieten (artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM)). Dit artikel garandeert het respect voor

[1] Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 35 en 57–60.

het familie- en gezinsleven ('family life'). In nationale jurisprudentie en die van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is een ruime interpretatie gegeven aan dit begrip; er wordt al snel aangenomen dat 'family life' bestaat tussen een (natuurlijke) ouder en kind.[2] In de jurisprudentie is eveneens uitgemaakt dat dit 'family life' in verband met bijzondere gebeurtenissen verbroken kan worden. Hieraan zijn echter strikte voorwaarden verbonden en de vraag of 'family life' mag verbroken worden, moet van geval tot geval worden beoordeeld. Bovendien, hoe hechter de band was, hoe zwaarder de vereisten zijn om te kunnen aannemen dat verbreking van deze band mogelijk is.[3] Er moet derhalve op voorhand van worden uitgegaan dat ook in het geval van partnerdoding sprake is van 'family life' in de autonome betekenis van dit begrip, en dat de partnerdoding dit 'family life' niet verbreekt.

Uit het hebben van 'family life' vloeien allerlei rechten voort, waaronder het recht om van elkaars gezelschap te genieten, met andere woorden: het recht op contact of omgang. Inmengingen in dit 'family life', zoals het beperken of ontzeggen van dit recht, zijn evenwel mogelijk, mits bij wet voorzien en noodzakelijk ter bescherming van een in artikel 8, tweede lid, EVRM genoemd belang. Het wettelijk uitsluiten van een individuele belangenafweging (en dus categorisch bepalen wat in algemene zin in het beste belang van de kinderen is) zal al snel strijd opleveren met het EVRM. Deze afweging dient dus van geval tot geval te worden gemaakt. In de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in een Duitse zaak[4], waarin de Duitse wetgever in het Burgerlijk Wetboek een bepaalde categorie rechtzoekenden (biologische vaders die nog nooit gezinsleven hadden uitgeoefend met hun kinderen terwijl deze kinderen werden opgevoed door een juridische vader) had uitgesloten van het recht op omgang oordeelde het Hof unaniem tot een schending van het Verdrag aangezien niet in de specifieke omstandigheden van de afzonderlijke casus was beoordeeld wat in het beste belang van het kind was.

De wettelijke regeling moet dus een individuele beoordeling door een rechter omvatten. Dit wetsvoorstel voldoet aan deze eis. De raad stelt immers altijd een onderzoek in naar de individuele omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter. De beslissing ligt dus niet langer bij een voogdij-instelling. De kinderrechter beslist op basis van een onderbouwd verzoek.

De norm 'geen contact of omgang met de ouder' is ingegeven vanuit het belang van het kind. Deze norm is in lijn met artikel 8 EVRM. De inmenging heeft een wettelijke basis (in casu de artikelen 1:242a en 1:377a BW), dient een legitiem doel (het belang van het kind) en is noodzakelijk ter bescherming van de rechten en vrijheden van het kind. De huidige regeling is ontoereikend omdat het kind na een dergelijke ingrijpende gebeurtenis rust nodig heeft en geen speelbal mag worden van conflicten tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de vermoedelijke dader, de voogd en de verdachte zelf. Thans wordt deze rust niet altijd geboden: de beslissing over wel of niet contact of omgang stuit vaak op weerstand van de nabestaanden, omdat zij van mening zijn dat het belang van het kind niet is gediend. Daarom is het noodzakelijk om deze beslissing niet meer in handen te leggen van de (gezins)voogdij-instelling, maar dat de kinderrechter in deze specifieke situatie beoordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is. Hierdoor kan de gezinsvoogd zich richten op het bevorderen van de rust in het gezin.
In het geval van partnerdoding is het gerechtvaardigd te bepalen dat omgang niet in het belang van het kind is. Door een kind zijn ouder te ontnemen, heeft deze ouder immers reeds over het algemeen aangetoond niet in het belang van het kind te handelen. Uiteraard kunnen de concrete omstandigheden in het geval aanleiding geven tot een andere regeling (bijvoorbeeld als de overlevende ouder de ouder is die het kind altijd verzorgd heeft). Daarom is altijd een individuele afweging noodzakelijk.

Consultatie

Het conceptvoorstel is op internet geplaatst ter consultatie. Dit heeft zes reacties opgeleverd: van Slachtofferhulp Nederland, Defence for Children, het psychotraumacentrum van het Wilhelmina Kinderziekenhuis, Slachtoffer in Beeld en twee van anonieme bronnen. Slachtofferhulp, Slachtoffer in Beeld en het psychotraumacentrum onderschrijven de strekking van het wetsvoorstel en hebben nog enkele vragen die hieronder zullen worden besproken. Defence for Children heeft een tweetal vragen bij het wetsvoorstel; deze zullen ook hieronder aan de orde komen.

---

[2] Sprake van 'family life' is onder meer:
- tussen ouder en een kind dat geboren is in een huwelijk;
- tussen een man die een kind erkend heeft en het kind;
- tussen langdurig ongehuwd samenwonenden met hun kind;
- tussen een biologische vader en het kind bestaat 'family life' onder meer als ook sprake is van feitelijke contacten met het kind.

[3] HR 24 april 1992, NJ 1992, 478 en HR 17 december 1993, NJ 1994, 360.

[4] EHRM 21 december 2010, Anayo t. Duitsland, appl. no. 20578/07.

Het wetsvoorstel is eveneens ter consultatie voorgelegd aan de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), de Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ), de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA), de vereniging van Familierecht Advocaten en Scheidingsmediators (vFAS), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR) en het Nederlands Instituut voor Forensische Psychiatrie en Psychologie (NIFP). Het NIFP heeft aangegeven niet te zullen reageren op het wetsvoorstel.

Nut en noodzaak omkering hoofdregel

Net als Slachtofferhulp, Slachtoffer in beeld en het psychotraumacentrum onderschrijven de NVvR en de RSJ de gedachte dat het belang van het kind noopt tot een rechterlijke toetsing van de wenselijkheid van een contact– of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder. Het betreft een zwaarwegende beslissing met ingrijpende gevolgen voor kinderen die zich in een zeer kwetsbare positie bevinden. Ook de NOvA is positief over het deel van het wetsvoorstel dat ziet op de nieuwe taak van de raad.

Wel is een aantal consultatiereacties kritisch over het voorgestelde uitgangspunt dat contact of omgang wordt ontzegd, tenzij dit in het belang van het kind is.
RSJ, NVVR, NOvA en DfC hebben juridische bezwaren; zij menen dat deze omkering op gespannen voet staat met artikel 8 EVRM (recht op family life) en het IVRK (met name artikel 9, het recht van het kind om niet gescheiden te worden van zijn ouder).
NOvA plaatst daarnaast vraagtekens bij nut en noodzaak van het wijzigingsvoorstel. Uit het eerder genoemde WODC onderzoek blijkt dat bijna de helft van de kinderen de ouder/dader nog wil zien en dat de wens van het kind in vrijwel alle gevallen wordt gehonoreerd (94%), aldus NOvA.
De Rvdr meent dat het wetsvoorstel de kinderrechter onnodig beperkt in zijn taak om middels een juiste belangenafweging tot een oordeel te komen. De Rvdr stelt dat het aantal gevallen dat de wetgever wenst te regelen zeer gering is en dat elk geval op zichzelf staat en om een passende en op de situatie toegesneden belangenafweging vraagt. Met het wettelijk uitgangspunt ‘contact of omgang wordt ontzegd, tenzij’ loopt de wetgever de kinderrechter voor de voeten. Dit raakt in de ogen van de Rvdr namelijk de kern van de door de kinderrechter te maken belangenafweging.

In reactie hierop kan het volgende worden vermeld. Het omgangsrecht is een fundamenteel recht van ouder en kind, ook als de ene ouder de andere ouder heeft omgebracht. Dit grondrecht wordt met dit voorstel, anders dan DfC meent, niet categorisch en zonder rekening te houden met het individuele geval, ontzegd. Het wetsvoorstel bevat een individuele beoordeling door de kinderrechter. De raad stelt immers altijd een onderzoek in naar de specifieke omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter. Dit is in lijn met het EVRM en het IVRK.

Inderdaad komt uit het WODC-onderzoek naar voren dat bijna de helft van de kinderen de ouder en dader nog wil zien en dat de wens van het kind in vrijwel alle gevallen wordt gehonoreerd. Echter, dit betekent ook dat meer dan de helft van de kinderen geen contact of omgang wilde of hier wisselende wensen over had. Dat is een opvallend hoog percentage, afgezet tegen de ‘normaliteit’ van de kinderwens om contact of omgang te hebben met zijn ouders. Contact of omgang kan dus geen vanzelfsprekendheid zijn. Bovendien kan de beslissing altijd worden herzien als de wens van het kind wijzigt; artikel 1:377g BW regelt deze informele rechtsingang van het kind bij omgang.

Met de Rvdr ben ik van mening dat de kinderrechter maatwerk moet leveren. Met de omkering van de norm wordt dit juist ook beoogd: hierdoor wordt immers het automatisme doorbroken dat contact of omgang in het belang van het kind is. De raad en de kinderrechter zullen nadrukkelijk moeten beoordelen of contact of omgang in deze specifieke casus wél in het belang van het kind is.

Belangrijk is dat de verantwoordelijkheid voor deze moeilijke beslissing nu bij de kinderrechter gelegd wordt, in plaats van bij de gezinsvoogd. De gezinsvoogd kan zich hierdoor meer richten op het bevorderen van rust in het gezin en hoeft zich niet meer te mengen in discussies met nabestaanden, die het niet eens zijn met zijn beslissing.

Twee jaar ontzegging

Rvdr, RSJ, NOvA en DfC zijn kritisch over de duur van de ontzegging. Zij zien hiertoe geen noodzaak. Ik wil vooropstellen dat de ontzegging van contact of omgang voor ten minste twee jaar niet geldt voor het verzoek dat de raad indient. Dit omdat de eerste periode na de gebeurtenis roerig en heftig is en uiteraard heel veel impact op het kind heeft. De raad kan ervoor kiezen om de kinderrechter te adviseren om contact of omgang voor een korte periode niet te laten plaatsvinden om te bezien hoe het kind zich in deze periode ontwikkelt. In het voorgestelde artikel 242a is dan ook geen minimale periode opgenomen.
In artikel 1:377a lid 4 BW wordt voorgesteld om in de wet een termijn van twee jaar op te nemen waarbinnen de ouder en tevens dader niet ontvankelijk wordt verklaard indien hij om contact of

omgang verzoekt. Zoals toegelicht is hiervoor gekozen omdat de gerechtelijke procedure bij partnerdoding zeer belastend is voor het kind en diens omgeving. Uit het WODC-onderzoek komt naar voren dat de ouder die via een juridische procedure contact of omgang wil afdwingen veel stress en onrust teweegbrengt in het gezin. Voorts blijkt ook dat veel van de betrokken kinderen jaren na de partnerdoding nog steeds in een fragiel evenwicht leefden. Er lijkt volgens de onderzoekers een continue zoektocht naar balans plaats te vinden, waarin het soms lange tijd prima gaat met een kind of een gezin, tot er, bijvoorbeeld door een nieuwe juridische procedure, weer nieuwe belasting ontstaat en het (tijdelijk) minder goed gaat.[5] Met deze verlenging van de in de rechtspraak ontwikkelde termijn van één jaar voor de niet-ontvankelijkheidsverklaring wordt dus beoogd de rust rond het kind te bevorderen waarmee het belang van het kind wordt gediend.

De Rvdr wijst erop dat bij een verplichte niet-ontvankelijkheidsverklaring het recht op toegang tot de rechter (artikel 6 EVRM) in het gedrang kan komen. Hierbij verwijst de Rvdr naar een uitspraak van de Hoge Raad[6] en de EHRM beslissing in de zaak Nekvedavicius.[7]
Inderdaad oordeelde de Hoge Raad op 27 februari 2009 dat elke afwijzing van een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen ouder en kind tijdelijk van aard is, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden én in ieder geval na verloop van één jaar opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen. De Hoge Raad baseert zich hierbij op jurisprudentie van het EHRM, in de zaak Nekvedavicius tegen Duitsland.
In deze uitspraak is het volgende vermeld: *'Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take up the issue up again at regular intervals of at least one year.'*[8]
Hieruit kan worden opgemaakt dat de termijn om een verzoek tot vaststelling van een contact of omgangsregeling ontvankelijk te verklaren niet maximaal één jaar is, maar ten minste (at least) één jaar. Daarom ga ik ervan uit dat de in het voorstel gekozen termijn van twee jaar in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en met artikel 6 EVRM, waarbij ik benadruk dat het kind altijd contact of omgang kan vragen bij de kinderrechter (1:377g BW).

Positie kind

Het psychotraumacentrum van het Wilhelmina Kinderziekenhuis vraagt hoe te handelen als de wens van het kind tussentijds verandert. Ook Slachtofferhulp Nederland mist in de toelichting een beschrijving van de situatie dat het kind zelf binnen de tweejarentermijn toch contact wil; gevraagd wordt of het mogelijk is om deze wens dan ter beoordeling voor te leggen.
Het kind kan altijd contact of omgang vragen bij de kinderrechter. Artikel 1:377g BW regelt deze informele rechtsingang van het kind bij omgang. Omdat de minderjarige niet zelfstandig als procespartij kan optreden is de constructie gekozen van een ambtshalve beslissing door de rechter, indien de minderjarige daar prijs op stelt. Deze rechtsingang komt toe aan kinderen boven de twaalf jaar, en aan kinderen onder de twaalf jaar, mits zij in staat zijn tot een redelijke waardering van hun belangen ter zake. Het artikel is van overeenkomstige toepassing bij contactzaken.

De vFAS wijst op het belang van het kind om een stem te hebben. De RSJ merkt op dat het aanstellen van een bijzondere curator wenselijk kan zijn en geeft in overweging dit op te nemen in het handelingsprotocol.
Het heeft de voorkeur dat een kinderrechter steeds per geval beoordeelt of hij een bijzondere curator moet benoemen. Door de rechtspraak is hiertoe een uniform werkproces vastgesteld; opname in het handelingsprotocol is dan ook niet nodig.

Slachtoffer in beeld geeft in overweging om te werken met leeftijdscategorieën.
De kinderrechter is thans al verplicht om alvorens een besluit te nemen de minderjarige die de leeftijd van twaalf jaar heeft bereikt in de gelegenheid te stellen zijn mening kenbaar te maken. Voorts kan de kinderrechter minderjarigen die de leeftijd van twaalf jaren nog niet hebben bereikt, in de gelegenheid stellen hem hun mening kenbaar te maken (artikel 809 lid 1 Rv). Ook de raad spreekt met het in het onderzoek betrokken kind. Indien het kind vanwege zijn leeftijd of ontwikkelingsniveau niet in het onderzoek gesproken kan worden, dient dit kind in ieder geval door de raadsonderzoeker te worden gezien. Dit is geregeld in het kwaliteitskader van de raad.

---

[5] Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 98.
[6] HR 27 februari 2009, NJ 2009/164.
[7] EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99.
[8] EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99, p. 11.

Overige aspecten

De vFAS is van mening dat de bevoegdheid tot het indienen van het verzoek niet uitsluitend bij de raad moet worden gelegd, maar ook bij andere belanghebbenden. De vFAS zou eerder denken aan een kinderbeschermingsmaatregel die tijdens een geschil over een contact of omgangsregeling met spoed getroffen zou moeten worden om recht te doen aan de situatie van het kind.
In reactie kan het volgende worden vermeld. Het is niet zo dat het wetsvoorstel een belemmering opwerpt voor het aanvragen van een kinderbeschermingsmaatregel. Op basis van het handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding is de regel dat de raad binnen 24 uur bij de rechtbank verzoekt om een voorlopige voogdij.[9] Dit wetsvoorstel introduceert daarnaast een verplichting voor de raad om altijd een verzoek tot contact of omgang te doen. Hiermee is gewaarborgd dat de kinderrechter zich in elke individuele casus uitspreekt over de vraag of contact of omgang in het belang van het kind is. Het werkt dus cumulatief.

De RSJ wijst erop dat ook indien de ouder niet meer als verdachte wordt aangemerkt, voortzetting van het onderzoek in enige vorm door de raad in onderhavige gezinssituaties nog steeds belangrijk kan zijn.
Op het moment dat de ouder niet meer als verdachte wordt aangemerkt, maakt de raad een afweging of met het oog op de veiligheid van het kind er toch een ondertoezichtstelling gevraagd moet worden. Deze bevoegdheid blijft bij de raad.

De NVvR adviseert de staatssecretaris om in de wetsbepaling op te nemen dat de rechter oordeelt eerst nadat de officier van justitie in de gelegenheid is gesteld om te worden gehoord. Informatie uit een strafzaak kan relevant zijn voor de beoordeling of contact of omgang dient plaats te vinden, aldus de NVvR.
Dergelijke informatie wordt in de praktijk ook uitgewisseld en het formaliseren van deze uitwisseling zou eerder vertragend werken.

Financiële gevolgen en administratieve lasten

Met dit wetsvoorstel ontstaat een nieuwe taak voor de raad, namelijk het onderzoeken en het indienen van een verzoek bij de kinderrechter om een uitspraak te doen omtrent contact of omgang. Gezien de aantallen partnerdodingen waar kinderen bij betrokken zijn, is de verwachting dat de raad ongeveer tien keer per jaar van deze nieuwe taak uitvoert. De benodigde middelen hiervoor worden binnen de budgettaire kaders van de raad opgevangen.

Voorts verwacht de Rvdr geen substantiële gevolgen voor de werklast.

II ARTIKELEN

Artikel I

Onderdeel A (artikel 1:242a)

Eerste lid

Voorgesteld wordt dat de raad met dit wetsvoorstel een nieuwe taak krijgt: bij gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding stelt de raad een onderzoek in en dient vervolgens een verzoek bij de kinderrechter in met een voorstel voor een contact- of omgangsregeling.

Procedure

De nieuwe procedure past binnen de huidige procedure. Bij een levensdelict komt de politie direct ter plaatse. De politie stelt vervolgens het advies- en meldpunt huiselijk geweld en kindermishandeling (AMHK) op de hoogte, dat met spoed de benodigde hulpverlening in gang zet en de raad inschakelt. Zodra de raad deze melding ontvangt, zal het op grond van dit wetsvoorstel een onderzoek instellen naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling van het kind met de ouder die wordt verdacht van of is veroordeeld voor het doden van de andere ouder.

Op basis van het handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding, dat in december 2013 in werking is getreden, verzoekt de raad nu reeds binnen 24 uur bij de rechtbank om

---

9 Handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, 15 november 2013. Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 33 552, nr. 9.

een voorlopige voogdij (artikel 1:241 lid 1 BW).[10] De rechtbank kan ook beslissen om geen voorlopige voogdij uit te spreken, maar een voorlopige ondertoezichtstelling (artikel 1:257 lid 1 BW). Dan houdt de ouder dus het gezag. Daarnaast bestaat de mogelijkheid dat de rechtbank het verzoek afwijst, omdat het verzoek niet voldoende is onderbouwd.

Als de voorlopige voogdij of voorlopige ondertoezichtstelling is uitgesproken, wordt de uitvoering van de voorlopige voogdij of voorlopige ondertoezichtstelling opgedragen aan een gecertificeerde instelling. Volgens het handelingsprotocol moet de gecertificeerde instelling vervolgens zo snel mogelijk de professionele begeleiding in gang zetten in overleg met een gespecialiseerd psychotraumacentrum, het AMHK en de gemeenten. Zo krijgen de betrokken kinderen snel professionele hulp.

Direct speelt de vraag of het in het belang is van de betrokken kinderen om contact of omgang te hebben met de ouder die dan veelal in voorlopige hechtenis zit. De gecertificeerde instelling dient op grond van het handelingsprotocol hierover te overleggen met de raad en het psychotraumacentrum.

Als de voorlopige voogdij door de rechtbank is toegewezen, zal de raad binnen drie maanden een verzoek indienen bij de rechtbank om een gezagsbeëindigende maatregel (artikelen 1:266 en 1:267 BW). De raad stelt hiervoor een nader onderzoek in. Op grond van dit wetsvoorstel zal de raad dan tevens een onderzoek starten naar de wenselijkheid van een contact- of omgangsregeling, waarbij de raad als norm hanteert: het contact of de omgang wordt ontzegd, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Dit is een omkering van de huidige norm waarbij geldt: wel omgang, tenzij. Het verzoek inzake de contact- of omgangsregeling zal indien mogelijk tegelijkertijd worden ingediend met het verzoek om een definitieve gezagsvoorziening. De kinderrechter kan deze verzoeken samen behandelen.

Indien de kinderrechter geen voorlopige voogdij heeft uitgesproken, maar een voorlopige ondertoezichtstelling, dan zal de raad bij het verzoek tot een ondertoezichtstelling (artikel 1:255 BW) ook meteen een contact- of omgangverzoek kunnen doen. In de situatie dat de kinderrechter geen voorlopige maatregel heeft opgelegd, zal de raad de procedures niet kunnen koppelen, maar een verzoek een contact- of omgangsregeling met het kind vast te stellen indienen bij de kinderrechter.

In het verzoek wordt uitgegaan van het ontzeggen van het contact of omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. De bevindingen van de gecertificeerde instelling en het kinderpsychotraumacentrum, de inbreng van het kind en de overwegingen van de pleegouders en/of direct betrokken nabestaanden worden hierin meegenomen. Het verzoek vermeldt tevens de voorgestelde duur van de ontzegging. De eerste periode na de gebeurtenis is roerig en heftig en heeft uiteraard heel veel impact op het kind. De raad kan ervoor kiezen om de kinderrechter te adviseren om contact of omgang voor een korte periode niet te laten plaatsvinden om te bezien hoe het kind zich in deze periode ontwikkelt.

Verdachte en veroordeelde

Nadat de ene ouder is omgebracht en de andere ouder als verdachte in de zin van artikel 27 Wetboek van Strafvordering is aangemerkt, zal de vervolging aanvangen. Dit strafproces kan maanden duren. Het is niet wenselijk dat de raad pas in actie komt, nadat de ouder ook daadwerkelijk is veroordeeld. Daarom wordt voorgesteld dat de raad direct na het plegen van het delict haar onderzoek start en een verzoek indient.
Uiteraard geldt het contact of omgangsverbod slechts indien de ouder ook als verdachte is aangemerkt. Mocht het openbaar ministerie de ouder niet (meer) als verdachte aanmerken, dan zal de raad het onderzoek staken en geen verzoek indienen.
Indien de beschikking in kracht van gewijsde is gegaan, kan de ouder wiens gezag is beëindigd verzoeken in het gezag hersteld te worden (artikel 1:277 BW) en een contact- of omgangsregeling verzoeken wegens gewijzigde omstandigheden. Als er een ondertoezichtstelling loopt, kan de ouder vragen deze op te heffen (artikel 1:261 BW).

Hoewel het naar verwachting uitzonderlijk is, kan het voorkomen dat de ouder al veroordeeld is voordat de raad een verzoek indient. Daarom is ook deze situatie meegenomen in artikel 1:242a lid 1 BW.

Tweede lid

Het kind heeft na een dergelijke ingrijpende gebeurtenis rust nodig en mag geen speelbal worden van

[10] Handelingsprotocol gezag, contact of omgang en hulp na partnerdoding waarbij minderjarige kinderen zijn betrokken, 15 november 2013. Bijlage bij Kamerstukken II, 2013/14, 33 552, nr. 9.

conflicten tussen de familie van het slachtoffer, de familie van de vermoedelijke dader, de voogd en de verdachte zelf. Thans wordt deze rust niet altijd geboden: de beslissing over wel of niet contact of omgang stuit vaak op weerstand van de nabestaanden, omdat zij van mening zijn dat het belang van het kind niet is gediend. Daarom is het noodzakelijk om deze beslissing niet meer in handen te leggen van de (gezins)voogdij-instelling, maar dat de kinderrechter in deze specifieke situatie beoordeelt of contact of omgang in het belang van het kind is. De gezinsvoogd kan zich hierdoor meer richten op het bevorderen van rust in het gezin en hoeft zich niet meer te mengen in discussies met nabestaanden, die het niet eens zijn met zijn beslissing.

Hierbij hanteert de kinderrechter als uitgangspunt het contact of omgang tussen ouder en kind niet te laten plaatsvinden of te doen stoppen, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Uit het WODC-onderzoek blijkt dat meer dan de helft van de kinderen geen contact of omgang wilde of hier wisselende wensen over had. Dat is een opvallend hoog percentage, afgezet tegen de 'normaliteit' van de kinderwens om contact of omgang te hebben met zijn ouders. Contact of omgang kan dus geen vanzelfsprekendheid kan zijn. Met de omkering van de norm wordt beoogd met het automatisme te doorbreken dat contact of omgang in het belang van het kind is. De raad en de kinderrechter zullen nadrukkelijk moeten beoordelen of contact of omgang in deze specifieke casus wél in het belang van het kind is.

De veronderstelling is dat na partnerdoding contact of omgang niet in het belang van het kind is. Uiteraard gaat dit niet in alle gevallen op. Men denke aan de moeder die na jarenlange mishandeling of misbruik van haar kinderen door haar man, in een daad van wanhoop haar partner om het leven heeft gebracht. Ook kan het in bepaalde gevallen voor het verwerkingsproces van het kind juist goed zijn om de ouder te zien. Het wetsvoorstel bevat dan ook altijd een individuele beoordeling door de kinderrechter. De raad stelt immers in elke casus een onderzoek in naar de specifieke omstandigheden van het geval en dient op basis van dit onderzoek een verzoek in bij de kinderrechter.

Onderdeel B (artikel 1:253a)

Dit artikel verwijst hierbij naar de ontzeggingsgronden van artikel 1:377 lid 3 BW. Nu in artikel 1:377a lid 4 BW een nieuwe regeling voor het ontzeggen van het recht op omgang na partnerdoding is opgenomen, moet dit lid van overeenkomstige toepassing worden verklaard.

Onderdeel C (artikel 1:377a)

Zowel artikel 1:377a BW als artikel 1:253a BW regelt de situaties van contact en zorg tussen een ouder en zijn kind. Artikel 1:377a BW ziet op de situatie dat een ouder die contact wil, geen gezag heeft over het kind; artikel 1:253a BW op de ouder die dit gezag wel heeft.

Artikel 1:377a lid 2 en lid 3 BW biedt de kinderrechter de mogelijkheid om het recht op omgang invulling te geven of om dat recht te ontzeggen, indien de omgang ernstig nadeel zou opleveren voor de ontwikkeling van het kind, de ouder kennelijk ongeschikt of niet in staat moet worden geacht tot omgang, het kind van twaalf jaar of ouder ernstige bezwaren tegen omgang heeft doen blijken of indien omgang anderszins in strijd is met zwaarwegende belangen van het kind. Op grond van artikel 1:253a lid 2 BW zijn deze ontzeggingsgronden van overeenkomstige toepassing op de situatie dat de ouder wel het gezag over het kind heeft.

Termijn

De ontzegging kan tijdelijk of definitief zijn. In de huidige situatie geldt dat als een omgangsregeling definitief is ontzegd, dit niet betekent dat niet opnieuw een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling kan worden gedaan. De begrenzing in de tijd van het verbod vloeit voort uit artikel 6 EVRM.[11] Op grond van artikel 6 EVRM heeft een ieder bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten het recht op toegang tot de rechter. Deze toegang tot de rechter kan in een bepaald geval worden beperkt, maar niet voor altijd worden ontzegd.
Zoals ook al hiervoor vermeld, heeft de Hoge Raad op 27 februari 2009 geoordeeld dat elke afwijzing van een verzoek tot vaststelling van een omgangsregeling tussen ouder en kind tijdelijk van aard is, in die zin dat de ouder wiens verzoek is afgewezen zich in geval van wijziging van omstandigheden én in ieder geval na verloop van één jaar opnieuw tot de rechter kan wenden teneinde een omgangsregeling te doen vaststellen.[12] De Hoge Raad baseert zich voor deze beslissing op rechtspraak van het EHRM, Nekvedavicius tegen Duitsland.

---

[11] HR 27 mei 2005, NJ 2005, 485 nt. JdB.
[12] HR 27 februari 2009, NJ 2009/164.

In de EHRM uitspraak staat het volgende:
'The Court considers that, having regard to the circumstances of the case, particularly the real and serious conflicts between the applicant and the child's mother, the decision taken to deny the applicant a right of access appears to be based on relevant and sufficient grounds. Nevertheless it has to be noted that the right of access for natural fathers arising out of Article 8 is only one, but an important element of the duty to preserve the uniting bonds between father and daughter. In the light of this duty the reasons to deny access cannot be regarded as permanent, but the national courts are under an ongoing obligation to re-assess the situation and to try to overcome any of the obstacles which might hinder granting an even very limited access of the father. Therefore there is a positive obligation of the national authorities to take up the issue up again at regular intervals of at least one year.'[13]
Hieruit kan worden opgemaakt dat de termijn om een verzoek tot vaststelling van een contact of omgangsregeling ontvankelijk te verklaren niet maximaal één jaar is, maar ten minste één jaar. Ik ga er dan ook van uit dat de in het voorstel gekozen termijn van twee jaar in lijn is met de jurisprudentie van het EHRM en met artikel 6 EVRM.

In artikel 1:377 lid 4 BW wordt voorgesteld om in de wet een termijn van twee jaar op te nemen waarbinnen de ouder en tevens dader niet ontvankelijk wordt verklaard indien hij om contact of omgang verzoekt. Dit omdat de gerechtelijke procedure bij partnerdoding zeer belastend is voor het kind en diens omgeving. Uit het onderzoek 'Zorg voor kinderen na partnerdoding'[14] komt naar voren dat het feit dat de ouder via aan juridische procedure contact of omgang wil afdwingen veel stress en onrust opleveren in de gezinnen waar de kinderen verblijven. Uit het onderzoek blijkt ook dat veel van de betrokken kinderen jaren na de partnerdoding nog steeds in een fragiel evenwicht leefden. Er lijkt volgens de onderzoekers een continue zoektocht naar balans plaats te vinden, waarin het soms lange tijd prima gaat met een kind of een gezin, tot er, bijvoorbeeld door een nieuwe juridische procedure, weer nieuwe belasting ontstaat en het (tijdelijk) minder goed gaat.[15] Met deze verlenging van de termijn wordt dus beoogd de rust rond het kind te bevorderen waarmee het belang van het kind wordt gediend. Na twee jaar is de ouder weer ontvankelijkheid voor het indienen een nieuw verzoek. Zijn de omstandigheden evenwel niet gewijzigd, dan is het niet waarschijnlijk dat na twee jaar wel een omgangsregeling wordt vastgesteld.

Norm

Voorgesteld wordt om ook hierbij de norm te laten gelden: geen contact of omgang, tenzij contact of omgang in het belang van het kind is. Zoals gezegd is deze norm ingegeven vanuit het belang van het kind.

Verdachte en veroordeelde

Ook in dit artikel wordt gesproken over verdachte en veroordeelde. Bij een verzoek tot omgang door de ouder zal deze ouder over het algemeen veroordeeld zijn door het tijdsverloop van tenminste twee jaar. Dit is echter niet met zekerheid te stellen; het strafproces kan nog niet afgerond zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als de kinderrechter op basis van artikel 1:242a BW een ontzegging voor een korte periode heeft uitgesproken. Vandaar dat ook hier gesproken worden over de verdachte of de veroordeelde.

Artikel II

Het wetsvoorstel introduceert een nieuwe taak voor de raad: bij gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding moet de raad een verzoek indienen bij de rechtbank inzake het recht op contact of omgang. De raad dient dit alleen te doen bij nieuwe gevallen van (vermoedelijke) partnerdoding, omdat het wenselijk noch uitvoerbaar is om de raad ook onderzoeken te laten verrichten naar en verzoeken in te laten dienen voor bestaande gevallen van partnerdoding. Hiervoor is het noodzakelijk dat er overgangsrecht wordt opgesteld.

Als een ouder die verdacht wordt van of veroordeeld is voor het doden van zijn partner een verzoek tot contact of omgang doet bij de rechtbank, zal de kinderrechter bij de beoordeling van een verzoek om contact of omgang ook reeds bestaande zaken toetsen aan de nieuwe norm, opgenomen in artikel 1:377a lid 4 BW. Hiervoor is geen overgangsrecht nodig.

---

13 EHRM decision 19 juni 2003, Nekvedavicius t. Duitsland, appl. no 46165/99, p. 10– 11.
14 Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 8.
15 Alisic, A., Groot, A., Snetselaar, H., Stroeken, T., Van der Putte, E., *Zorg voor kinderen na partnerdoding*, Utrecht: UMC Utrecht, in opdracht van het WODC, Ministerie van Veiligheid en Justitie (2014), p. 98.

Zoals gebruikelijk bij wijzigingen in het Burgerlijk Wetboek, wordt voorgesteld het overgangsrecht in de Overgangswet nieuw Burgerlijk Wetboek op te nemen.

De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie,